

MENGURAI KONFLIK DESENTRALISASI DI INDONESIA AROGANSI PEMERINTAH DAERAH ATAU PEMERINTAH PUSAT?

Satija

Abstract

When there is a problem in the relationships between central and local government, power is very common to be used to settle down the dispute. The central government usually relies on the law as the main instrument to retain their power, while the local government, on the other hand, always used autonomy rights --which are now in their hand-- to realise their political interests. In this article the author, on the basis of theoretical perspectives, tries to describe the power sharing between central and local government in Indonesia. By doing so, the author wants to answer the question such as why did Indonesian government choose decentralisation policy and what is the consequences of this choice, particularly the dispute between central and local government.

Keywords: Decentralisation, sharing of power

PENDAHULUAN

Perubahan global saat ini semakin deras sangat berpengaruh kepada praktek penyelenggaraan negara di seluruh dunia, terutama negara yang sedang berkembang, seperti Indonesia. Ciri yang paling mencolok dari ekonomi dunia adalah meningkatnya kaitan antara negara-negara yang berpenghasilan tinggi dengan yang berpenghasilan rendah. Negara berpenghasilan tinggi, seperti Eropa, Jepang dan Amerika Serikat paling tidak sejak tahun 1960-an dipersatukan dengan erat oleh aliran perdagangan yang dinamik (Sachs, 1998). Instrumen globalisasi yang sangat berpengaruh adalah tiga unsur 'I', yaitu *information, investment, and idea* (Nurmandi, 2003: 107).

Yang baru pada masa kini adalah bahwa negara-negara miskin di dunia dilibatkan dalam sistem perdagangan, keuangan dan produksi global sebagai mitra dan pelaku pasar, bukan sebagai tanah jajahan. Bagi pendukung gigih globalisasi, perkembangan ini menjajikan perolehan yang besar dari perdagangan dan pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat bagi kedua pihak. Bagi mereka yang skeptis, pengintegrasian bangsa-bangsa kaya dengan bangsa-bangsa miskin menjanjikan ketimpangan yang semakin tajam di negara kaya dan dislokasi yang besar di negara miskin.

Implikasi globalisasi bagi negara maju dan negara sedang berkembang sekarang menjadi obyek

penelitian yang intensif dan perdebatan yang hangat. Empat kelompok isu sekarang sedang menjadi bahan penelitian. *Pertama*, apakah globalisasi akan mendorong pertumbuhan ekonomi lebih cepat, terutama di kalangan 80% penduduk dunia (4,5 milyar orang) yang masih hidup sengsara di negara sedang berkembang? *Kedua*, apakah globalisasi akan meningkatkan mutu atau mengganggu stabilitas ekonomi-makro? Apakah kelumpuhan berbagai ekonomi pasar negara sedang berkembang pada tahun 1990-an, yang begitu tiba-tiba dan tak terduga (seperti Mexico 1994 dan Asia Timur 1997) terjadi akibat kesalahan mendasar dalam proses globalisasi, atau itu sebenarnya guncangan yang bisa diatasi dan bisa dihindari dan merupakan bagian dari proses menuju kemakmuran yang lebih besar? *Ketiga*, apakah globalisasi akan mendorong peningkatan ketimpangan pendapatan, dan, kalau demikian, apakah masalah itu terbatas pada buruh kurang ahli di negara maju, atau apakah ketimpangan ini adalah akibat dari kekuatan pasar yang semakin intensif di seluruh dunia? *Keempat*, bagaimana seharusnya lembaga-lembaga pemerintah di semua tingkat, regional, nasional, dan internasional, menyesuaikan kekuatan dan tanggung jawab mereka untuk menghadapi munculnya pasar global? (Sachs, 1998).

Tidak ada yang meragukan bahwa globalisasi berpengaruh besar terhadap politik di berbagai tingkatan. Akibat paling penting dirasakan oleh

pasar nasional, yaitu makna penting pasar nasional semakin merosot dibanding dengan pasar internasional. Ini menyebabkan perubahan mendasar terhadap peran negara, dalam berhadapan dengan pemerintah lokal.

Dalam masa Adam Smith, bagian dari revolusi pasar adalah penghapusan hambatan perdagangan di dalam masing-masing negara. Pembebasan perdagangan diantara negara-negara Jerman di Zollverein tahun 1834, dan kemudian penyatuan penuh pasar Jerman melalui pembentukan Reich Jerman tahun 1871, merupakan contoh historis dalam proses ini. Umumnya, penyebaran kapitalisme di dalam Eropa, Jepang, dan Amerika Utara memicu peningkatan makna penting ekonomi nasional, dan dengan demikian berarti juga, makna penting pemerintah nasional (Sachs, 1998). Pada akhir abad 20, pasar nasional semakin banyak diambil alih oleh pasar internasional. Sesudah puluhan tahun eksperimentasi, hampir semua negara menyadari bahwa pasar internasional terlalu kecil, tidak memungkinkan pencapaian tingkat produksi yang efisien di sebagian besar bidang industri dan bahkan di banyak bidang jasa. Karena itu produksi efisien harus diarahkan ke berbagai pasar dunia. Selain itu, globalisasi terbukti bisa menjadi katalisator bagi berbagai aturan perilaku yang disepakati secara internasional, seperti aturan mengenai perdagangan, keuangan, perpajakan, dan banyak bidang lain. Hal ini

kemudian mendorong munculnya WTO (*World Trade Organization*) dan lembaga-lembaga internasional lain sebagai benteng-benteng baru dari sistem internasional yang sedang muncul. Sementara itu, pada saat yang sama, komunitas, pemerintah lokal, dan daerah-daerah di dalam masing-masing negara semakin tegas mendesak tuntutan mereka akan otonomi kultural dan politik. Negara tidak lagi dianggap sebagai pelindung ekonomi mereka, dan di wilayah-wilayah dunia yang aman-damai, pemerintah nasional tidak lagi dianggap sebagai instrumen keamanan yang penting.

Terus bagaimana dengan Indonesia? Nampaknya kita berada di tengah berbagai unit politik dari berbagai tingkatan, yang masing-masing saling tarik-menarik. Saat ini 11 kewenangan wajib telah diserahkan kepada daerah (kabupaten/kota). Seiring dengan derasny arus globalisasi, telah menjadikan negara semakin kecil dan tidak lagi dapat mengontrol berbagai bidang yang selama ini dikontrol oleh pemerintah. Perdagangan internasional, telekomunikasi dan transaksi keuangan, aliran barang dan jasa, serta ide dan produk-produk budaya tidak dapat lagi dikontrol Pemerintah Pusat.

Dalam sektor kehutanan misalnya, kebijakan *Forest for People* milik Departemen Kehutanan, isinya masyarakat diberi kewenangan mengelola hutan skala 100 hektar. Izinnya cukup diberikan oleh bupati

setempat melalui hak pemanfaatan hasil hutan (HPHH). Akibatnya, terjadi tumpang tindih pengelolaan hutan antara pemegang HPH dan HPHH sehingga pengelolaan kawasan hutan mejadi hancur-hancuran. Pelajaran yang bisa ditarik dalam kasus ini adalah sekarang setelah tumbangny rezim Orde Baru, kewenangan pengelolaan kehutanan yang diserahkan ke daerah menyebabkan gubernur, bupati, bahkan anggota DPRD mengurus kayu yang sebelumnya hutan dikelola secara terpusat.

Secara empirik deskripsinya adalah baik pemegang HPH dan HPHH tak semuanya jujur dalam menjalankan bisnis kayu. Modus yang sering dilakukan pemegang HPH adalah merambah hutan di luar arena konsesinya sehingga digolongkan sebagai penebangan liar. Mereka juga sering memanipulasi data jumlah tebangan untuk memperkecil kewajiban membayar dana reboisasi (DR). Sebaliknya pemegang HPHH izinnya tidak semua beres. Izin HPHH yang semula dimaksudkan untuk memberdayakan masyarakat lokal di sekitar hutan, kenyataannya sering diperjualbelikan. Bupati menutup mata, sebaliknya pengusaha yang membutuhkan kayu berlomba memperebutkan HPHH. Alasannya sederhana, pemerintah kabupaten atau provinsi dengan dalih meningkatkan pendapatan asli daerah, mereka mengeksploitasi kegiatan pemanfaatan hutan (Kompas, 26 Juni 2004).

TINJAUAN TEORITIK PENATAAN KEWENANGAN

Pada hakekatnya otonomi daerah tidak lain merupakan refleksi dari *sharing* yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Secara teoritis terdapat 4 urusan pusat yang tidak dapat diserahkan kepada daerah, yaitu: pertahanan keamanan, urusan diplomatik luar negeri, urusan peradilan, dan urusan keuangan dalam pengertian mencetak uang. Diluar itu pada dasarnya urusan-urusan Pemerintah Pusat dapat didesentralisasikan ke daerah.

Dari argumentasi di atas ada suatu substansi pokok yang bisa dikembangkan sehubungan dengan penerapan politik desentralisasi yaitu, bagaimana mengatur pola distribusi urusan dan kewenangan secara optimal antar tingkatan pemerintahan yang dibentuk. Apa-apa saja yang masih tetap dipegang oleh Pemerintah Pusat dan kewenangan mana saja yang akan didesentralisasikan kepada Pemerintah Daerah. Pengaturan tersebut selalu akan beracuan pada pertimbangan historis, efisiensi serta akuntabilitas penyelenggaraan urusan tersebut.

Penyerahan urusan tidak bisa lepas dari cakupan wilayah (*catchment area*) dari Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah dengan *catchment area* yang terbatas atau sempit akan kehilangan efisiensinya dalam penyelenggaraan urusan-urusan yang memerlukan *catchment area* yang luas

karena pertimbangan *economic of scale*. Urusan transportasi, persampahan, air minum, telepon, gas, memerlukan cakupan wilayah yang luas untuk menekan biaya pelayanan.

Namun pada sisi lain wilayah yang luas sering kurang kondusif untuk mencapai tujuan politis dari otonomi. Pemerintah Daerah yang jauh dari masyarakatnya akan menyulitkan intensitas hubungan antara pemerintah dan masyarakatnya. Akibatnya akuntabilitas akan menjadi rendah dan hal tersebut dapat memicu mal-administrasi.

Demikian juga karakter wilayah akan menentukan juga jenis urusan yang cocok untuk dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Daerah perkotaan akan membutuhkan distribusi urusan-urusan yang bersifat perkotaan. Pada dasarnya pemerintah *exist* (ada) karena ada rakyat. Legitimasi yang diperoleh dari rakyat melalui Pemilu mengisyaratkan adanya kewajiban Pemerintah Daerah untuk melayani kebutuhan rakyat. Jenis kebutuhan rakyat perkotaan akan sangat berbeda dengan masyarakat pedesaan. Konsekuensinya, dalam hal penyerahan urusan, bahwa urusan Pemerintah Daerah perkotaan seyogyanya berbeda juga dengan urusan Pemerintah Daerah yang mengurus pedesaan.

Besaran kota juga akan mempengaruhi pola pendistribusian urusan. Kota metropolitan dengan jumlah penduduk di atas satu juta membutuhkan kewenangan mengenai

urusan yang berbeda dengan kota-kota menengah maupun kecil. Dari segi efisiensi pemerintah kota metropolitan feasibel karena *economic of scale* dari pelayanan yang disediakan, namun dari aspek demokrasi, unit pemerintahan ini akan menjadi makin kompleks dan makin jauh dari aspirasi masyarakat. Dari aspek ekonomi munculnya kota-kota metropolitan tersebut akan memberikan daya angkat (*leverage*) bagi pertumbuhan ekonomi nasional, namun dari sisi *economic equality*, gejala tersebut cenderung dan sering menimbulkan kesenjangan pembangunan antara perkotaan dan pedesaan.

Dari aspek batas wilayah, terlihat bahwa area dan penduduk merupakan faktor utama yang mempengaruhi batas-batas wilayah Pemerintah Daerah. Pertumbuhan penduduk menyebabkan perluasan pemukiman yang mempunyai implikasi terhadap aspek ekonomi, politik, administrasi dan wilayah kerja dari pemerintah daerah. *Catchment area* dari pemerintah daerah menjadi bertambah luas dan pengaruh perkotaan juga menjadi besar. Untuk menjalankan kontrol yang efektif bagi *catchment area*, maka lahirlah ide kota metropolitan dengan bentuk pemerintahan kota yang mempunyai pola, struktur organisasi, pegawai, dan peranan yang bersifat perkotaan.

Perubahan area akan menjadi semakin cepat karena pertumbuhan penduduk, sosial ekonomi, transportasi, teknologi dan lain-lainnya

menyebabkan batas-batas Pemerintah Daerah yang berdasarkan warisan historis dan tradisi secara cepat menjadi usang (*obsolete*). Sedangkan ketergantungan antar daerah sangat dominan, misalnya dalam hal transportasi, air, listrik, pemukiman, persampahan dan lain-lain. Untuk itu, maka urusan dan batas wilayah Pemerintah Daerah haruslah ditata sedemikian rupa untuk memungkinkan Pemerintah Daerah menjalankan fungsi-fungsinya, yaitu mengayomi kepentingan warga dan mengadaptasikan diri terhadap perubahan-perubahan cara hidup, pekerjaan, dan dinamika masyarakat. Sedangkan untuk kegiatan-kegiatan pelayanan yang memerlukan *catchment area* yang luas, maka kerjasama antar daerah akan memberikan efisiensi dan efektifitas yang tinggi dalam pengelolaan pelayanan tersebut.

Ada beberapa hal yang perlu dipertimbangkan dalam kaitan antara urusan pelayanan yang disiapkan Pemerintah Daerah dengan areal (*catchment area*), yaitu:

1. Areal Pemerintah Daerah harus memungkinkan hubungan yang efektif antara wakil rakyat dengan rakyatnya.
2. Areal harus memungkinkan keterkaitan antara kota dengan *periphery* dan bila mungkin pembentukan daerah metropolitan.
3. Semua pelayanan yang berkaitan dengan lingkungan fisik seperti perencanaan, transportasi, dsb,

serta pelayanan publik seperti pendidikan, kesehatan, dll harus ada di bawah satu Pemerintah Daerah.

4. Besaran Pemerintah Daerah akan bervariasi apabila dikaitkan dengan besaran penduduk, namun jumlah minimum penduduk harus ditentukan.

Setelah isu urusan dan areal, persoalan berikutnya adalah bagaimana pewadahan urusan tersebut dalam kelembagaan Pemerintah Daerah. Menurut UU 22/1999, pelaksanaan dari urusan-urusan yang telah dilimpahkan kepada daerah dilaksanakan oleh Dinas Daerah. Jadi Dinas Daerah merupakan *executing agency* dari otonomi daerah.

Namun sampai sekarang belum ada kriteria yang jelas yang dapat dipakai sebagai pedoman untuk melembagakan suatu fungsi ke dalam Dinas diluar aspek legalitas. Akibatnya, tidak ada keseragaman mengenai jenis dan jumlah dinas yang ada antar daerah walaupun daerah-daerah tersebut memiliki karakteristik yang relatif sama. Juga terdapat kecenderungan unit-unit dalam sekretariat (Setwilda) yang seyogyanya berfungsi sebagai unit pendukung administratif, dalam kenyataannya berperan sebagai unsur operasional dalam pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut sehingga mengurangi peran Dinas itu sendiri.

Gejala lain yang berkaitan dengan kelembagaan adalah adanya kecenderungan untuk melakukan

pemekaran (*proliferation*) kelembagaan yang ada di lingkungan Pemerintah daerah. Proliferasi yang dilakukan lebih dikarenakan untuk mengakomodasikan tekanan dari birokrasi yang berkembang terus dibandingkan untuk mengakomodasikan perkembangan fungsi karena kebutuhan riil masyarakat yang harus dilayani. Gejala proliferasi tersebut lebih dipicu oleh karena tidak adanya kewajiban Pemerintah daerah secara langsung untuk membiayai akibat dari pemekaran lembaga tersebut. SDO (Subsidi Daerah Otonom) merupakan jaminan sekaligus insentif bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan berbagai aktivitas pemekaran lembaga, walaupun berbagai studi menyatakan bahwa *scheme* SDO bersifat disinsentif terhadap efisiensi.

Pada sisi yang lain, dalam dekade 1990-an muncul suatu paradigma baru adanya kebutuhan melibatkan pihak swasta dalam pelayanan masyarakat untuk meningkatkan efisiensi pelayanan Pemerintah Daerah melalui kompetisi. Pelibatan swasta sangat diperlukan untuk merangani urusan-urusan pelayanan yang karena keterbatasan dana dan daya dari pemerintah, akan lebih efisien dilakukan oleh pihak swasta. Gaebler dan Osborne dalam *Reinventing Government* (1990) telah menganjurkan penekanan fungsi *regulatory* dari pemerintah dan mengurangi peran sebagai penyedia langsung dari pelayanan tersebut. Mereka berargumen bahwa

pemerintah cenderung kurang efisien sebagai penyedia services (*rowing*). Oleh karenanya, pemerintah sebaiknya lebih memusatkan diri pada aspek pengaturan (*steering*).

Dari argumen tersebut nampak jelas bahwa di masa depan dituntut adanya Pemerintah Daerah yang bersifat *entrepreneur* yang mampu mengatur keterlibatan pihak swasta untuk ambil bagian dalam penyediaan pelayanan masyarakat. Hal itu senada dengan imbauan untuk menciptakan struktur birokrasi yang ramping dan kaya fungsi.

PERSPEKTIF TEORITIS DESENTRALISASI

Desentralisasi bukan merupakan pilihan yang mudah bagi Indonesia. Dengan wilayah geografis yang sangat luas, serta masyarakat yang sangat heterogen, desentralisasi memang sering menjadi dilema. Penghargaan ini bisa menghasilkan dukungan daerah terhadap pemerintah nasional. Namun, tatkala desentralisasi melahirkan otonomi yang membuat pusat kehilangan kendali, maka desentralisasi juga sering dianggap masalah (Pratikno, 2003).

Desentralisasi berasal dari bahasa Latin, '*de*' yang berarti lepas dan '*centrum*' yang berarti pusat. Secara sederhana desentralisasi diartikan sebagai pelepasan wewenang oleh pemerintah pusat dan menjadi wewenang pemerintah lokal (daerah). Menurut tata negara, desentralisasi

berarti pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri.

Menurut The Liang Gie (1968) definisi dari desentralisasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada satuan-satuan organisasi pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah. Mariun (1969) mendefinisikan desentralisasi sebagai suatu sistem di mana bagian-bagian dari tugas negara diserahkan penyelenggaraannya kepada organisasi-organisasi yang sedikit banyak mandiri. Organisasi yang mandiri ini wajib melakukan tugas pemerintah daerah atas inisiatif dan kebijaksanaan sendiri.

Maddick dan Smith (dalam Pratikno) mengemukakan bahwa istilah desentralisasi mencakup *devolution* (desentralisasi politik) maupun *deconcentration* (desentralisasi administratif). Berarti desentralisasi mencakup pemerintah daerah otonom maupun pemerintah wilayah administratif. Berkaitan dengan desentralisasi politik, ciri pemerintah daerah otonom adalah adanya lembaga perwakilan daerah dan pemerintah daerah sebagai lembaga eksekutif daerah. Lembaga ini mempunyai kewenangan politik untuk menentukan kebijaksanaan publik di tingkat lokal. Dalam desentralisasi administratif, pemerintahan wilayah

administratif ditandai dengan adanya aparat pemerintah pusat yang ditugaskan di daerah (*field administrator*). Aparat ini tidak mempunyai kekuasaan politik tetapi hanya memiliki kewenangan administratif untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan di tingkat pusat.

Bertentangan dengan pendapat kedua tokoh di atas, Mawhood menyatakan bahwa desentralisasi hanya mencakup devolusi atau desentralisasi politik saja. Desentralisasi hanya akan bermakna bila diselenggarakan dalam bentuk pemerintah daerah otonomi, sehingga mempunyai peluang untuk menyalurkan aspirasi masyarakat lokal melalui kewenangan politik yang dimiliki. Dekonsentrasi berada pada posisi yang berbeda. Penyelenggaraan azas ini dijalankan oleh aparat pusat yang ditugaskan di daerah untuk menjaga terselenggarakannya urusan-urusan dan program-program pusat, ia tidak punya hubungan politis dengan masyarakat lokal, sehingga dekonsentrasi tidak bermakna desentralisasi.

Tidak ada definisi tunggal dan universal mengenai kata desentralisasi. Dari akar kata bahasa latinnya, desentralisasi berarti 'jauh dari pusat' (*away from center*). Mengenali gap antara preposisi-preposisi teoritis normatif dengan analisis empiris dalam kerangka konseptual deskriptif tentang desentralisasi, akan membantu, pemahaman kita tentang

banyaknya paradoks dalam studi desentralisasi. (Ratnawati, 2003: 107). Misalnya, bagaimana sebuah kebijakan pusat yang kelihatannya akan memberikan otonomi yang luas kepada daerah, namun dalam prakteknya justru memberikan peluang kontrol yang besar kepada Pemerintah Pusat terhadap daerah. Atau bagaimana UU Pemerintahan Daerah yang kelihatannya cukup demokratis, namun implementasinya 'berantakan' karena salah asumsi.

Mengutip Tri Ratnawati, sebagai suatu kebenaran praksis, desentralisasi selalu digunakan bersama-sama dengan sentralisasi:

All system of government involve a combination of centralized and decentralized authority. However, finding a combination of central control and local autonomy that stitified regimes need and popular demands is a persistent dilemma for governments. Centralization and decentralization are not attributes that can be dicotomized; rather they represent hypothetical poles on a continuum that can be calibrated by many different indices (Turner, 1997).

Salah satu implikasi bahwa desentralisasi dan sentralisasi tidak dapat dipisahkan adalah bahwa desentralisasi tidak mengharuskan semua kekuasaan didelegasikan oleh pusat ke daerah:

The central government must retain a core functions over essential matters and ultimately has the authority to redesign the

system of government and to discipline or suspend decentralized units that are not performing effectively (Turner, 1997).

Ditinjau dari perspektif politik, desentralisasi seringkali diartikan sebagai *transference of authority, legislative, judicial, or administrative, from a higher level of government to a lower level*, atau devolusi kekuasaan dari Pemerintah Pusat ke pemerintah lokal. Namun tidak semua bentuk desentralisasi adalah demokratis. Bahkan dalam sistem yang non demokratis sekalipun, desentralisasi masih tetap bisa jalan:

Democracy and democratization have meant a renewed emphasis on decentralization, but not all forms of decentralizations are democratic. Even, non-democratic system can, and have had, well-worked-out schemes of decentralization (Jha, 1999).

G. Shabir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (1983), menggambarkan empat bentuk pokok dari desentralisasi, yaitu dekonsentrasi, delegasi, devolusi, dan privatisasi atau debirokratisasi. Pengertian konsep-konsep tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Dekonsentrasi, yaitu pengalihan beberapa kewenangan atau tanggung jawab administrasi di dalam (internal) suatu kementerian atau jawatan. Disini tidak ada transfer kewenangan yang nyata. B a w a h a n m e n j a l a n k a n kewenangan atas nama atasannya

dan bertanggungjawab kepada atasannya.

2. Delegasi, yakni transfer (pelimpahan) tanggung jawab fungsi-fungsi tertentu kepada organisasi-organisasi di luar struktur birokrasi pemerintah dan dikontrol tidak secara langsung oleh Pemerintah Pusat.
3. Devolusi, yaitu pembentukan dan pemberdayaan unit-unit pemerintahan di tingkat lokal oleh Pemerintah Pusat dengan kontrol pusat seminimal mungkin dan terbatas pada bidang-bidang tertentu saja.
4. Privatisasi/debirokratisasi, berupa pelepasan semua tanggung jawab fungsi-fungsi kepada organisasi-organisasi pemerintahan atau organisasi-organisasi swasta.

Sementara itu, A.H. Hanson (1964) menyebut devolusi (*devolution*) sebagai desentralisasi politik (*political decentralization*). Ini karena wewenang yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah adalah wewenang untuk mengambil keputusan-keputusan politik. Menurutny, devolusi sering pula disebut sebagai *democratic decentralization* karena terjadi penyerahan wewenang/kekuasaan kepada lembaga perwakilan rakyat daerah yang dipilih atas dasar pemilihan.

Prinsip bahwa dalam devolusi kewenangan/kekuasaan maka masyarakat daerah-lah yang paling berkuasa/berdaulat, dikemukakan

oleh Turner dan Hulme yang menyatakan: *When authority is delegated by devolution, a typical accountability mechanism is local elections in which the local population is ultimately the 'higher authority'*. Artinya otonomi daerah adalah otonomi masyarakat, bukan otonominya Pemerintah Daerah atau otonominya elit-elit lokal.

MENGAPA DESENTRALISASI?

Berdasarkan pandangan historis, politis, konstitusional, struktural maupun teknis operasional, kebijakan desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah, dalam penyelenggaraan pemerintahan Indonesia, merupakan pilihan yang tepat, atas dasar pertimbangan kondisi geografis Indonesia yang luas dan menyebar serta potensi dan karakteristik yang berbeda-beda antar wilayah. Perbedaan yang sangat jelas antara lain berupa keadaan demografis kependudukan multi-etnis, multi kultural, adat, bahasa, keagamaan serta heterogenitas yang tinggi dan secara faktual terbaur dalam keberadaan warga masyarakat dengan kondisi sosial ekonomis, tingkat kemajuan dan daya nalar yang berbeda-beda. Jauh sebelum Republik ini lahir, yaitu sejak wilayah Indonesia terbagi dalam kerajaan-kerajaan, pola pendelegasian wewenang (desentralisasi) sudah dipraktekkan. Juga pada jaman pendudukan Belanda, kebijakan desentralisasi diberlakukan melalui UU Desentralisasi (*desentralisatie wet*) tahun 1903. Begitu pula pada jaman

pendudukan Jepang, kebijakan tetap berlanjut dengan titik berat untuk mendukung kepentingan militer Jepang.

Disamping pendekatan historis pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia dapat juga ditelusuri dalam kerangka konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam UUD 1945 terangkum esensi nilai-nilai yang relevan dengan subyek desentralisasi, yakni nilai unitaris dan nilai desentralisasi teritorial.

Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintah lain di dalamnya pada "magnitude" Negara. Artinya, kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi lagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintahan. Nilai dasar desentralisasi teritorial diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bentuk otonomi daerah.

Dari dua nilai dasar konstitusi tersebut, penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia terkait erat dengan pola pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini penting karena dalam penyelenggaraan desentralisasi selalu terdapat dua elemen pokok, yakni pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus

urusan dan/atau bagian dari urusan pemerintahan tertentu.

Sesuai UUD 1945, karena Indonesia adalah *eenheidstaat*, maka di dalam negara tidak dimungkinkan adanya daerah yang bersifat negara juga. Sistem ini bertujuan untuk menghindari daerah otonom menjadi negara dalam negara. Dengan demikian pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi di Indonesia mensyaratkan ciri-ciri:

- a. Daerah otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya di negara federal (tidak memiliki *pouvoir constituant*)
- b. Desentralisasi dimanifestasikan dalam pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan urusan dan/atau bagian dari urusan pemerintahan
- c. Penyerahan urusan dan/atau bagian dari urusan pemerintahan terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Dengan demikian jelas bahwa desentralisasi merupakan instrumen untuk mencapai tujuan bernegara dalam kerangka kesatuan bangsa (*nation unity*) yang demokratis. Dalam konteks UUD 1945, harus selalu diperhatikan keseimbangan antara kebutuhan untuk menyelenggarakan desentralisasi dengan kebutuhan memperkuat kesatuan nasional.

Menurut Pendapat James Manor, ada dua perbedaan besar cara pandang terhadap desentralisasi, yaitu antara : 1) cara pandang administratif, dan 2) cara pandang demokratik. U s a h a - u s a h a u n t u k mempertentangkan antara desentralisasi politik/desentralisasi demokratik dengan desentralisasi administrasi / desentralisasi administratif mungkin hanya akan bermanfaat untuk kajian teoritis, akan tetapi tidak banyak memberikan kontribusi positif dalam praktek. Ini karena dalam praktek keduanya senantiasa digunakan secara bersama-sama. Manor mendeskripsikan cara pandang administratif dan politik terhadap desentralisasi sebagai berikut (Manor, 1999:54) :

1. Cara Pandang Administratif :

Kemajuan di tingkat lokal menuntut pendekatan-pendekatan yang fleksibel terhadap wilayah yang berbeda-beda. Desentralisasi yang demokratik dapat memfasilitasi perencanaan yang efektif dan sekaligus implementasinya di tingkat lokal.

Cara Pandang Demokratik :

Masyarakat *grass roots* yang memahami kekhususan daerahnya seharusnya memiliki kontrol nyata atas bagaimana kebijakan-kebijakan Negara diformulasikan dan diimplementasikan.

2. Cara Pandang Administratif :

Desentralisasi yang demokratik

merupakan saluran patronase untuk mendapatkan dukungan politik kepada rejim berkuasa di tingkat pusat maupun lokal.

Cara Pandang Demokratik :

Dukungan kepada rejim dari *grass roots* paling baik digerakkan melalui mekanisme pertanggungjawaban, dan pemerintah seharusnya bertanggungjawab pada, atau dekat pada masyarakat di tingkat lokal.

3. Cara Pandang Administratif :

Untuk mencegah ketidakpuasan regional dan gerakan-gerakan separatis, pemberian otonom perlu dilakukan.

Cara Pandang Demokratik :

Kemajemukan geografis budaya dapat diakomodasi melalui desentralisasi yang demokratik.

4. Cara Pandang Administratif :

Tanggungjawab untuk pemberian pelayanan (termasuk mencari sumber-sumber pendapatan) dapat dialihkan kebawah melalui desentralisasi kebawah melalui desentralisasi untuk meringankan beban Pemerintah Pusat.

Cara Pandang Demokratik :

Jasa pelayanan yang dibiayai lokal lebih efektif disediakan ketika masyarakat lokal dapat mempengaruhi proses.

Tampak sekali perbedaan antara kedua cara pandang tersebut. Cara pandang administratif lebih

mengedepankan persepsi 'pusat', sedangkan yang demokratik mencoba untuk melihat kekuatan lokal sebagai *positive resources* untuk pencapaian tujuan-tujuan bersama. Namun menurut Paul D. Hutchcroft, yang ideal menurutnya adalah bagaimana mencari keseimbangan antara kedua prespektif tersebut dengan melihat desentralisasi politik dan desentralisasi administratif secara integral/tidak parsial untuk sebesar-besarnya kepentingan publik (Hutchcroft, 2001: 23-53).

Perlu diingat, desentralisasi bukanlah *one size fits for all*. Selain sejumlah kelebihan, desentralisasi juga mempunyai kelemahan. World Bank, misalnya, mengingatkan kita akan hal itu (World Bank Report 2001/2002).

Berdasarkan Laporan World Bank kita mendapatkan suatu gambaran yang jelas bahwa, desentralisasi akan sukses dipraktekan bila ada pemahaman akan makna, prasyarat dan kehati-hatian karena beberapa kelemahan yang melekat padanya. Memandang sentralisasi dan desentralisasi sebagai suatu konsep yang integral, akan sama pentingnya dengan melihat desentralisasi politik dan desentralisasi administrasi sebagai sesuatu yang sifatnya saling melengkapi (komplementer).

TINJAUAN ANALITIS KEWENANGAN DAERAH

Saat ini hampir semua daerah otonom telah melakukan penataan

kewenangan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo. PP 25 Tahun 2000. Berbagai pembenahan di daerah mulai dilakukan seperti dalam pembuatan pola dasar pembangunan daerah, program pembangunan daerah, rencana pembangunan tahunan daerah, rencana strategis daerah, penyusunan APBD, penatausahaan keuangan daerah, penyusunan standar pelayanan minimal dan penataan asset daerah.

Namun di tahun ketiga pelaksanaan otonomi daerah bidang kewenangan merupakan bidang yang paling banyak menimbulkan friksi dan konflik antar tingkatan pemerintahan, terutama akibat belum diselarasakannya peraturan perundangan sektoral sebagai mana dimaksud UU 22/1999. Contoh permasalahan secara konkrit meliputi;

1. Friksi antara Pusat dengan daerah

Masalah kewenangan pertanahan antara Pusat dengan Kabupaten/Kota, ditandai dengan adanya Dinas Pertanahan milik Daerah dan Kantor Pertanahan milik Pusat.

Masalah kewenangan pelabuhan laut, pelabuhan udara, otorita (kasus Batam), kehutanan, perkebunan (PTP), pertambangan, dan kewenangan pengelolaan sumber daya nasional yang ada di daerah

Masalah kewenangan tenaga kerja asing

2. Friksi antara Daerah Provinsi dengan Kabupaten/Kota

Masalah kewenangan atas izin HPH Hutan, penambangan pasir, izin pengadaan garam, dan pertambangan.

Masalah hirarkhi otonomi antara Kabupaten/Kota dengan Provinsi.

Masalah izin bagi Bupati/Walikota kepada Gubernur dalam hal mengikuti kegiatan keluar daerah.

Masalah pengelolaan pariwisata (kasus Bali)

3. Friksi antar Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota

Masalah batas laut yang menimbulkan bentrok dalam penangkapan ikan.

Masalah pelarangan pendatang tanpa tujuan jelas (kasus Batam) (Depdagri, 2002)

Dengan dianutnya otonomi luas sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7 (2) dan Pasal 9, Daerah cenderung menafsirkannya secara *literlijk* dan menganggap bahwa semua kewenangan di luar kewenangan Pusat adalah menjadi kewenangan Daerah. Di sisi lain, departemen sektoral di pusat juga berpegang pada UU sektoral masing-masing. Sebagai contoh Departemen Kehutanan berpegang pada UU 41 Tahun 1999 yang mengatur mengenai kewenangan kehutanan. Permasalahan terjadi karena substansi kewenangan pada UU 22/1999 dengan UU 41/1999 berbeda pengaturannya.

Analisis lebih mendalam menunjukkan bahwa konflik

penguasaan kewenangan terutama disebabkan karena adanya kewenangan yang menghasilkan penerimaan, yaitu adanya kecenderungan perebutan kewenangan antar tingkatan pemerintahan untuk memperoleh sumber-sumber keuangan yang berasal dari kewenangan tersebut. Kewenangan-kewenangan yang menghasilkan sumber penerimaan cenderung bermasalah, sedangkan kewenangan yang kurang menghasilkan penerimaan dan atau memerlukan biaya yang cenderung untuk dihindari.

Friksi pada dasarnya berpegang dari siapa yang mempunyai kewenangan secara hukum atas hal yang disengketakan tersebut. Motif utama yang mendorong bukanlah persoalan untuk memberikan pelayanan masyarakat pada hal yang disengketakan tersebut, namun lebih pada bagaimana menguasai sumber-sumber pendapatan yang dihasilkan dari kewenangan yang disengketakan tersebut. Daerah menganggap bahwa dengan adanya otonomi luas maka kebutuhan uang mereka menjadi tidak terbatas, sedangkan PAD dan DAU terbatas sehingga hal tersebut menarik mereka untuk menambah sumber-sumber penerimaan dari penguasaan obyek-obyek yang dapat menghasilkan tambahan penerimaan Daerah. Pemerintah Pusat berargumen bahwa obyek tersebut menyangkut kepentingan nasional, sehingga dianggap perlu untuk penguasaan Pusat atas obyek tersebut. Daerah

berpegang pada Pasal 7 (1), Pasal 11 dan pasal 119 UU 22/1999, sedangkan Pusat juga berpegangan pada Pasal 7 (2) sebagai kewenangan atas sumber-sumber perekonomian nasional.

Analisis yang lebih fundamental mengindikasikan bahwa keberadaan unit pemerintahan daerah bertujuan untuk melayani kebutuhan masyarakat (*public services*). Ini berarti tiap Daerah akan mempunyai keunikan sendiri-sendiri baik dari aspek penduduk, maupun karakter geografisnya. Apabila keberadaan Pemerintah Daerah adalah untuk melayani kebutuhan masyarakat, maka konsekuensinya adalah bahwa urusan yang dilimpahkan pun seyogyanya berbeda pula dari daerah satudengan yang lainnya sesuai dengan karakter geografis dan mata pencaharian utama penduduknya. Untuk itu *need assesment* (analisis kebutuhan) merupakan suatu keharusan sebelum kewenangan tersebut diserahkan ke suatu daerah otonom.

Pada dasarnya kebutuhan rakyat dapat dikelompokkan kedalam dua hal yaitu:

- a) Kebutuhan dasar (*basic needs*) seperti air, kesehatan, pendidikan, lingkungan, keamanan, dsb;
- b) Kebutuhan peengembangan usaha masyarakat seperti pertanian, perkebunan, perdagangan, industri dan sebagainya;

Dalam konteks otonomi, Daerah harus mempunyai kewenangan untuk mengurus urusan-urusan yang berkaitan dengan kedua

kelompok kebutuhan di atas. Kelompok kebutuhan dasar adalah hampir sama di seluruh Indonesia hanya gradasi kebutuhannya saja yang berbeda. Sedangkan kebutuhan pengembangan usaha penduduk sangat erat kaitannya dengan karakter daerah, pola pemanfaatan lahan dan mata pencaharian penduduk.

Berbeda dengan negara maju dimana pembangunan usaha sebagian besar sudah dijalankan oleh pihak swasta, maka di Negara Indonesia sebagai negara berkembang, peran pemerintah masih sangat diharapkan untuk menggerakkan usaha masyarakat. Kewenangan untuk menggerakkan usaha atau ekonomi masyarakat masih sangat diharapkan dari pemerintah. Pemda di negara maju lebih berorientasi untuk menyediakan kebutuhan dasar (*basic services*) masyarakat. Untuk itu, maka Pemda di Indonesia mempunyai kewenangan (otonomi) untuk menyediakan pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan pengembangan usaha ekonomi masyarakat lokal.

UU 22/1999 pada dasarnya memberikan otonomi luas kepada daerah. Pasal 7 (1) dan Pasal 11 (1) memberikan urusan otonomi yang luas kepada daerah. Sedangkan pasal 11 (2) menyatakan kewenangan wajib yang harus dilakukan oleh daerah. Dalam kewenangan wajib terlihat bahwa terdapat kecenderungan menyeragamkan otonomi daerah tanpa membedakannya dalam kewenangan untuk menjalankan

pelayanan dasar (*basic services*) dan kewenangan menjalankan pelayanan pengembangan sektor unggulan yang menjadi usaha ekonomi masyarakat. Urusan-urusan seperti pertanian, industri, perdagangan tidak seyogyanya diwajibkan pada daerah-daerah yang tidak mempunyai potensi unggulan atau usaha utama masyarakat di suatu daerah.

Dalam memberikan otonomi untuk pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan pengembangan usaha ekonomi masyarakat, ada tiga hal yang perlu dipertimbangkan yaitu :

a) *Economies of scale* : bahwa penyerahan urusan itu akan menciptakan efisiensi, efektifitas dan ekonomis dalam penyelenggaraannya. Ini berkaitan dengan *economies of scale* (skala ekonomis) dalam pemberian pelayanan tersebut. Untuk itu harus ada kesesuaian antara skala ekonomis dengan *catchment area* (cakupan daerah pelayanan). Persoalannya adalah sejauhmana skala ekonomis itu sesuai dengan batas-batas wilayah administrasi Pemda yang sudah ada. Makin luas wilayah yang diperlukan untuk mencapai skala ekonomis akan makin tinggi otoritas yang diperlukan. Bandara dan pelabuhan yang cakupan pelayanannya antar provinsi adalah menjadi tanggung jawab nasional.

b) *Akuntabilitas* : bahwa penyerahan urusan tersebut akan menciptakan akuntabilitas Pemda pada

masyarakat. Ini berarti bagaimana mendekati pelayanan tersebut kepada masyarakat. Makin dekat unit pemerintahan yang memberikan pelayanan kepada masyarakat akan makin mendukung akuntabilitas.

- c) *Eksternalitas* : dampak yang ditimbulkan oleh kegiatan yang memerlukan pelayanan tersebut. Eksternalitas sangat terkait dengan akuntabilitas. Makin luas eksternalitas yang ditimbulkan akan makin tinggi otoritas yang diperlukan untuk menangani urusan tersebut. Contoh, sungai atau hutan yang mempunyai eksternalitas regional seyogyanya menjadi tanggung jawab Provinsi untuk mengurusnya.

Konsekuensi dari ketiga faktor tersebut adalah bahwa untuk pelayanan-pelayanan yang bersifat dasar (*basic service*) maupun pelayanan-pelayanan yang untuk pengembangan usaha ekonomi masyarakat atas pertimbangan efisiensi, akuntabilitas dan eksternalitas yang bersifat lokal seyogyanya menjadi urusan kabupaten/kota, yang bersifat lintas kabupaten/kota menjadi urusan provinsi dan yang lintas provinsi menjadi kewenangan pusat. Dalam satu daerah urusan kabupaten/kota dapat terdistribusi dalam kewenangan desa.

Untuk mencegah suatu daerah menghindari sesuatu urusan yang sebenarnya esensial untuk daerah tersebut, maka perlu adanya penentuan

atau standar urusan-urusan dasar atau pokok yang harus dilakukan oleh suatu daerah sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat seperti pendidikan, kesehatan, kebersihan lingkungan, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 11 UU 22/1999.

Akar dari masalah yang muncul selama ini adalah kesalahan dalam mempersepsikan otonomi. Otonomi seringkali dikaitkan dengan *auto-money*, dan bukan pelayanan pada masyarakat. Akibatnya konsep "kewenangan" lebih dikaitkan dengan "keuangan", yaitu hak daerah untuk menggali sumber-sumber keuangan yang dihasilkan oleh kewenangan tersebut dan bukan kewenangan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Akibat dari persepsi tersebut, maka terjadilah rebutan kewenangan antar tingkatan pemerintahan dengan justifikasinya masing-masing dan semuanya akan bermuara pada terlantarnya pelayanan rakyat.

Norman Flynn (2002) mengemukakan adanya enam determinan yang perlu dipertimbangkan dalam menentukan tingkat desentralisasi pelayanan publik. Keenam determinan tersebut dapat dilihat dalam Tabel 1 berikut.

Kompleksitas lingkungan dapat diidentifikasi dari variasi sosial, ekonomi, dan budaya antar daerah, dan banyak variabel yang berpengaruh terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Jika kompleksitas rendah maka sentralisasi merupakan pilihan,

Tabel 1
DETERMINAN SENTRALISASI

Kompleksitas Lingkungan	Tinggi Rendah	Desentralisasi Sentralisasi
Ancaman Eksternal	Tinggi Rendah	Sentralisasi Desentralisasi
Kebutuhan inovasi dan kerja tidak terstandar karena lingkungan yang berubah	Tinggi Rendah	Desentralisasi Sentralisasi
Kompleksitas atau kesulitan untuk mendefinisikan tugas	Tinggi Rendah	Desentralisasi Sentralisasi
Konsensus terhadap pendekatan terbaik	Tinggi Rendah	Desentralisasi Sentralisasi
Risiko yang terkait dengan kegagalan	Tinggi Rendah	Sentralisasi Desentralisasi

Sumber: Diadaptasi dari Norman Flynn, 1993, hal. 171.

sebaliknya desentralisasi dibutuhkan jika pelayanan publik berada dalam lingkungan yang kompleks. Ancaman eksternal dapat bersifat anggaran, yakni kemampuan dari organisasi pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan anggaran atau mengakses sumber-sumber anggaran secara otonom bagi pelayanan publik. Tingginya ancaman sangat terkait dengan tingkat kompetisi.

Determinan ketiga adalah kebutuhan inovasi dan kerja tidak terstandar karena lingkungan yang berubah. Jika pelayanan publik membutuhkan inovasi yang tinggi bagi implementasinya, sifat pekerjaan sangat spesifik sehingga sulit distandarisasi proses, dan lingkungan pelayanan bersifat dinamis, cepat berubah maka pilihan model pelayanan publik yang sesuai adalah model desentralis. Kriteria keempat

adalah sulitnya mendefinisikan tugas. Tugas dalam pelayanan publik acapkali sulit didefiniskan, jika mengalami kesulitan, maka desentralisasi merupakan pilihan. Jika tugas mudah didefinisikan, maka pilihan yang tepat adalah sentralisasi.

Determinan keenam memastikan bahwa jika ada kepastian tentang program atau cara terbaik untuk mencapai tujuan maka pengawasan secara sentralistik tidak diperlukan, dalam hal ini desentralisasi merupakan pilihan. Terakhir Norman Flynn melihat bahwa jika resiko yang terkait dengan kegagalan tinggi, maka sentralisasi merupakan pilihan.

Agar Daerah dapat menentukan isi otonomi yang sesuai dengan kebutuhan warganya, maka diperlukan adanya *assessment* atau penilaian atas isi otonomi daerah untuk melaksanakan pelayanan kebutuhan

dasar (*basic service*) dan kewenangan untuk pelayanan pengembangan usaha ekonomi masyarakat. Dengan demikian daerah akan terhindar untuk melakukan urusan-urusan yang kurang relevan dengan kebutuhan warganya dan tidak terperangkap untuk melakukan urusan-urusan atas pertimbangan pendapatan semata.

KESIMPULAN

Sukses pelaksanaan otonomi daerah mensyaratkan strategi yang tepat diantaranya dengan memberdayakan segenap lembaga negara, baik di Pusat maupun di Daerah. Dalam bidang kewenangan, diperlukan penyesuaian terhadap pengaturan-pengaturan yang tumpang tindih dan bertentangan tentang suatu kewenangan. Setelah hal tersebut dilaksanakan maka secara lebih mendasar pembagian kewenangan antar tingkatan pemerintahan hendaknya mempertimbangkan aspek *economic of scale*, akuntabilitas dan eksternalitas. Betapapun luasnya otonomi yang diberikan ke Daerah haruslah berkorelasi dengan pelayanan riil yang dibutuhkan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Cheema, G. Shabbir dan Rondinelli, Dennis A, 1983. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publication, Beverly Hills.

Gie, The Liang. 1968. *Pertumbuhan*

Pemerintahan Daerah di Indonesia, Rajawali Press, Jakarta.

Hadiwinata, Bob Sugeng. 2002. *Politik Bisnis Internasional*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.

Hanson, 1964. *Decentralization*, Geneva.

Jha, SN dan Mathur, P.C., *Decentralization and Local Politics*, Sage Publication, New Delhi, 1999.

Juoro, Umar. 1995. "Oligopoli Dalam Kapitalisme Muda", *Warta Ekonomi*, 7 (17) September.

Karim, Abdul Gaffar. 2003. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Kogut, Bruce. 1998. "Bisnis Internasional: Perhatian Baru", *Foreign Affair*, 101, Spring.

Manor, James, 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*, The World Bank, Washington.

Mariun, 1969. *Azas-azas Ilmu Pemerintahan*, Diktat Kuliah FISIPOL UGM, Yogyakarta.

"Mengamati Sepak Terjang Badan-Badan Kekuasaan Global", *Kompas*, 16 Januari 2004

Nurmandi, Achmad. 2003. "Perubahan Perspektif Pemerintahan dan Implikasinya", dalam Abdul Gaffar Karim (ed). *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di*

Indonesia, Pustaka Pelajar,
Yogyakarta, hlm. 107.

Pratikno, 1991. *Laporan Penelitian Perumusan Pola Hubungan Pusat dan Daerah dalam rangka Realisasi Otonomi Daerah*. FISIPOL-UGM, Yogyakarta.

Ratnawati, Tri. 2003. "Desentralisasi dalam konsep dan implementasinya di Indonesia di masa transisi: kasus UU Nomor 22 tahun 1999", dalam Abdul Gaffar Karim (ed). *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Sachs, Jeffrey. 1998. "Ilmu Ekonomi Internasional: Mengungkap Misteri Globalisasi", *Foreign Policy*, 101, Spring.

Turner, Mark dan Hume, David, 1997. *Governance, Administration and Development*, MacMillan Ltd, London.